

## “一國兩制”澳門實踐：特色、機理和前瞻\*

許 昌

**摘 要：**“一國兩制”是中國特色社會主義事業和國家治理體系重要組成部分，其在澳門的實踐取得了普遍公認的成功。本文從經濟民生、社會福利、治理手段、與內地聯繫和對外交往等五個方面總結其特徵，從經濟繁榮的動力、政府體制和政策、主流文化和戰略定位等四個方面揭示其原因，指出澳門現狀中存在的突出問題，並探討相關的經驗定位。其中關於澳門社會存在奠基於利益共同體的超穩定結構等觀點，是頗具客觀性的創見。

**關鍵詞：**“一國兩制” 澳門特區政府 博彩 愛國傳統

### The Macao Practice of “One Country, Two Systems”: Features, Reasons and Predictions

XU Chang

(“One Country Two Systems” Research Centre, Macao Polytechnic Institute)

**Abstract:** The “One Country, Two Systems” arrangement is an important consolidating part both in the course of socialistic with Chinese characteristics and the system of national governance, and its practice receives overwhelming success. The essay summarizes its features from 5 aspects such as economy, social welfare, governance means, links with mainland China and external contact, etc., reveals its reasons from 4 aspects including energy of prosperity, governmental policies, majority culture and developing strategy, pointing out the potential problems and difficulties and commenting on the relevant experiences. Within, the viewpoint and description of Macao super stable structure basing on beneficial community is quite objective and creative.

**Keyword:** “One Country, Two Systems”, the Macao SAR Government, gaming, patriotic tradition

\* 本文發表於由澳門理工學院“一國兩制”研究中心於2019年12月5日主辦的“慶祝澳門特區成立二十週年暨‘一國兩制’高端論壇2019——澳門特別行政區公共行政與法律新發展”

收稿日期：2019年11月22日

作者簡介：許昌，澳門理工學院“一國兩制”研究中心教授

2019年9月11日，國家主席習近平在接見當選為澳門第五任行政長官的賀一誠時指出：“澳門特區政府團結促進社會各界全面準確理解和貫徹‘一國兩制’方針，堅定維護憲法和基本法權威，傳承愛國愛澳核心價值觀，促進澳門經濟快速增長、民生持續改善、社會穩定和諧，向世界展示了具有澳門特色的‘一國兩制’成功實踐。事實證明，‘一國兩制’是完全行得通、辦得到、得人心的。”<sup>1</sup> 這番話，高度肯定了澳門回歸和澳門特別行政區政府成立20年所取得的成就。不少學者和專家研究“一國兩制”在澳門成功實踐的經驗，也從政權建設、人心回歸、社會治理、經濟發展和社會進步等諸多方面進行了總結，並就政制發展原則規制、國民教育引導方向、社會矛盾解決方案和居民生活基本狀態等方面與香港特別行政區的異同進行比較分析，有人還提出“澳門模式”的概念並認為具有可供推廣的典範意義。確實，澳門特別行政區20年的實踐取得了舉世矚目的偉大成就，有充分的說服力和影響力，非常有必要實事求是、恰如其分地給予考察和評估。這當中，“一國兩制”方針在澳門的實踐，是否具備普遍的借鑒意義抑或僅局限於斯土斯壤的某些指徵？有無獨特的經濟、政治、文化的內在機理值得探究？更是值得作答的論述課題。筆者不揣冒昧，發表一些粗淺的看法，希冀引發學術界更為客觀、全面和深入的研究。

## 一、“一國兩制”在澳門成功實踐的主要特徵

“一國兩制”作為一種戰略構想和制度設計，是中共前輩領導人為解決台灣問題以實現祖國和平統一的目標而提出的，由於歷史的機緣巧合遂被率先應用於中英談判解決香港問題和恢復對香港行使主權的偉大實踐。中葡談判解決澳門政權順利交接和中國恢復對澳門行使主權的歷史過程，因基於與香港問題同一背景和性質並採取同樣的方法和政策，使得澳門成為將“一國兩制”方針和制度付諸實踐的第二站、第三地。這一偉大實踐由於契合澳門的自身特點和社會條件，不僅催生出全面落實的豐碩成果，而且呈現青出於藍而勝於藍的生動景象。“一國兩制”在澳門的成功實踐，可以全方位、多角度予以考察，筆者僅就相關的五個方面描述其主要特徵：

第一，經濟民生發生質的飛躍，澳門從寂寂無名的小城發展成為世界最富裕地區之一。回歸二十年來，澳門特別行政區的GDP總量從1999年約518億澳門元，迅速翻番增加到2018年的4,403.16億澳門元，2019年上半年與去年同期相比仍略有提升，達到2,149.23億澳門元；人均GDP在回歸時1999年僅為15,186美元<sup>2</sup>，到了2018年達到112,489美元<sup>3</sup>，據稱已躋身世界相關排名的前列；全民普遍就業，2018年總體失業率為1.8%<sup>4</sup>；勞動人口收入中位數從1999年的9,300澳門元，上升到2018年的20,000澳門元<sup>5</sup>，各行各業都體會到各得其所的安逸；居民銀行儲蓄總額2019年上半年達到6,485億澳

<sup>1</sup> 引自《習近平會見賀一誠》，《人民日報》2019年9月12日，第1版。

<sup>2</sup> 資料來源於澳門統計暨普查局。

<sup>3</sup> 參見《IMF預計到2020年澳門將成全球人均GDP最高城市》，2018年8月9日，<https://finance.sina.com.cn/china/2018-08-09/doc-ihhnunsp8645628.shtml>，2019年10月14日訪問。

<sup>4</sup> 引自《澳門2018年總體失業率降至1.8%》，2019年1月28日，[http://www.xinhuanet.com/gangao/2019-01/28/c\\_1124054991.htm](http://www.xinhuanet.com/gangao/2019-01/28/c_1124054991.htm)，2019年10月8日訪問。

<sup>5</sup> 資料來源於澳門統計暨普查局。

門元<sup>6</sup>，政府財政儲備截至2019年9月底累計達到6,273.5億澳門元<sup>7</sup>，相信是全世界人均財富儲備最高的地區。

第二，社會安定和諧，居民享有空前廣泛的社會福利和社會資助。回歸20年來，澳門社會治安徹底扭轉早前黑道勢力為爭地盤廝殺打鬥的血腥局面，犯罪率大幅下降並保持平穩，廣大居民安居樂業，生活富足，向上流動的氛圍和動力持續。澳門特區政府提供的社會福利，覆蓋社會各階層市民的基本需求，從長者、特殊病患和社區衛生中心的免費醫療，從學生15年免費義務教育和名目繁多的各類財政資助，從各類稅收減免措施和鼓勵中小企業經營發展的資助措施，從對創業者提供優惠貸款和對受災居民提供扶助，到居民普惠性接受的財政分紅、雙重社會保障乃至水費、電費和公共交通補貼，政府財政提供的林林總總的社會福利項目多達約百項之多，連大量號稱自由結社的各類社團舉辦活動也普遍申請到高額的公帑資助，加上公屋、社屋、殘障金、失業救濟、長者津貼等保障措施，幾乎惠及每個澳門居民從出生到離世的人生全過程。

第三，社會治理手段卓有成效，政府管治和社團網絡參與有機結合。回歸20年來，中央政府依法行使全面管治權和澳門特區政府行使高度自治權有機結合。澳門政府和市民在完成去殖民化和落實國家主權治理的前提下實現了“澳人治澳”當家作主，政府依法施政，廣大居民基本權利得到保障。政府通過社團植根社會各階層以增加施政認受性。愛國社團不僅在代表民眾監督特別行政區依法施政上有所作用，而且得以繼續在澳門行政長官選舉、立法會選舉和人大代表選舉中發揮重要功能，並從中形成政策主張、積累管理經驗、鍛煉人才隊伍，選拔有德有為人士參與政府工作和有行政經驗的公務員體系共同組成執政團隊，在愛國愛澳的政治基礎上解決了特別行政區建立之初的政府與社會力量難以融合的“兩張皮”問題。澳門本地就業人口多數為博彩從業人員包括博彩仲介人、公務人員和各類提供社會服務的專業技術人員，共同構成生活優渥、職業體面的中產階層，成為穩定社會的中堅基礎。甚至某些反對派人士都認同“一國兩制”原則和基本法規定的憲制架構，在擁護現行體制前提下反對一些特定政策，止步於發揮監督施政者的建設性反對派功能而未敢越界。

第四，與內地經濟社會聯繫密切，主動融入國家發展大局。澳門與內地陸路相連，回歸20年來，CEPA和開放內地居民赴澳旅遊等優惠政策的推行，港珠澳大橋、珠三角高鐵輕軌和高速公路網絡、航運港口等交通設施的興建，貿易和人員通關電子化等便利科技手段的採取，國家發展規劃和粵港澳大灣區建設藍圖將澳門吸納其中，使得內地作為澳門經濟發展堅強後盾的功能更加彰顯，澳門的產業結構和經濟社會生活更加依賴於內地。澳門特別行政區充分享受到國家改革開放的紅利和成果，不僅自覺自為地重視粵港澳互利合作，而且積極主動地開展與內地其他地區的交流和合作，最大程度地享盡“一國兩制”的政策便利來發展自身。中央政府則在為澳門劃定水域、規劃珠海橫琴島為澳門經濟適度多元調整服務、供水供電和生活必須品的供應保障、劃地給澳門新建關閘口岸及橫琴口岸、建設澳門大學橫琴校區等方面給予澳門充分的扶持和幫助。

第五，對外交往能力鑄就，國際聲譽空前提高。澳門目前已以“中國澳門”的名義在經濟、貿

<sup>6</sup> 參見《2019年6月份貨幣及金融統計》，2019年8月5日，<https://www.gov.mo/zh-hant/news/296109/>，2019年10月8日訪問。

<sup>7</sup> 引自澳門特別行政區政府：《2019年財政年度政府工作總結》，2019年11月12日，第29頁。

易、文化、社會等適當領域與41個政府間國際組織和70個非政府組織保持和發展聯繫<sup>8</sup>，成為中國和葡語系國家經貿合作論壇和世界氣象組織颱風委員會秘書處等國際組織的駐節地。截至2018年底，澳門特區政府在中央授權和協助下自行對外商簽司法互助協定、互免簽證協定、避免雙重徵稅和逃漏稅協定、投資保護和民用航空協定等近150項<sup>9</sup>，在葡萄牙、歐盟和世貿組織設立聯絡代表處推介澳門並處理雙邊關係。2018年，全年入境澳門的外地遊客超過3,580萬人次，其中非來自港台和內地的外籍旅客數量超過31萬人次<sup>10</sup>，澳門居民所持的“中國澳門護照”在全世界獲得144個國家和地區的免簽證待遇。澳門已經並正致力於發展成為國家所宣導的“中國與葡語國家經貿交流平台”、“世界休閒旅遊中心”和“建設以中華文化為主流、多元文化共存的交流合作基地”，其國際地位和交往頻率顯著提高。

## 二、“一國兩制”在澳門成功實踐的內在機理

“一國兩制”在澳門實踐之所以獲得比較顯著的成就，是內外多元因素綜合作用的結果。其中根本的原因，在於這一戰略構想和制度設計符合澳門的客觀條件和社會發展階段，符合包括澳門居民在內的廣大中國人民的根本和長遠利益。而其具體形成機制表現為以下四個方面：

第一，在經濟發展動力和結果上，博彩業的存在和發展奠定穩固的經濟基礎。眾所周知，澳門特別行政區經濟快速發展是與博彩業騰飛同步正相關的。表1和圖1顯示的1999年至2018年間澳門GDP增長率與博彩毛收益增長率之間的緊密關係，恰正反映出這一客觀事實。

需要指出的是，澳門博彩業作為一個以普遍性禁止為前提、特許經營為特徵的特殊產業，既是歷史形成的，更是“一國兩制”前提下國家尊重歷史和現狀而授權澳門保留經營的。正是基於國家通過基本法賦予的特殊授權，澳門得以在全國禁賭的環境下保留事實上特許獨家開賭的特權，並使得全國民眾的博彩消費大部滙聚於澳門狹小的經濟體中，而這所帶來的澳門博彩業井噴式爆發，是澳門經濟快速發展的根本動力（其中博彩業佔GDP比重最高的年份是2011年的91.41%），博彩專營稅收成為澳門特別行政區的主要且基本稅源。下表充分揭示了澳門特區政府財政對博彩稅的依賴程度，以2013年為例，該年度博彩毛收益達到3,618.66億澳門元，接近相當於日進博彩毛收入10億澳門元，政府博彩稅收1,343.82億澳門元，相當於日均3.68億澳門元，這樣的財政收益對於小小澳門來說是非常可觀的。

如是，儘管中央政府主觀上並無允許博彩業在澳門產業結構中單一坐大並實質性影響澳門社會生態的意願，但各種客觀條件下如是政策實施和經濟運行的結果，是博彩業為特區政府提供了穩定豐厚的財政收入，從而為其採取低稅制、高福利的社會分配和資助政策供養澳門社會，提供了堅實的物質基礎；據此形成的中央政府事實上運用行政特許權配置社會資源給澳門博彩業、澳門博彩業

<sup>8</sup> 參見《澳門特區參加國際組織和機制清單》（2017年1月），<http://www.fmcoprc.gov.mo/chn/satfygjzz/gjzzygjhy/>，2019年10月14日訪問訪問。

<sup>9</sup> 參見《澳門特區經中央人民政府授權對外簽訂的雙邊協定一覽表》，2015年11月30日，<http://www.fmcoprc.gov.mo/chn/satfygjzz/tyyflsw/amtq/>，2019年10月14日訪問；參見賈桂德：《積極支持特區構建國際法律合作網絡 推動“一國兩制”偉大事業行穩致遠》，《澳門回歸20週年對外法律事務研討會論文集》，第9頁。

<sup>10</sup> 參見《旅遊統計2018》，澳門：統計暨普查局，2019年。

以高額稅收支撐特區政府、特區政府供養整個社會的超穩定利益結構，保證了中央和澳門、特區政府和澳門社會在根本利益上的一致性，結成牢不可破的利益共同體，很難因相關持份者意識形態和價值觀的分歧、政策宗旨和利益訴求的變動而出現實質影響。這是澳門現今經濟社會政治格局的出發點和歸宿，對此“凡是錢能解決的問題都不是問題”的鐵律起着決定性作用。

第二，在政府體制和政策導向上，澳門特別行政區採取與香港不同的路徑選擇。一是澳門特區政府成立之初即採取“以我為主”的特區執政團隊的建設方針，全面組成以愛國者為主體的特區行政、立法、司法管治機關，為正確落實“一國兩制”、“澳人治澳”提供了組織保證。二是《澳門基本法》相關規定汲取了香港過渡期的經驗和教訓，在有關行政長官職權和產生辦法、立法會組成結構和運作規則、司法機關全新組建方面，提供了適合澳門特點的制度規則和政策指引，從而穩固順利地建立起以權力分工為前提，行政為主導，行政與立法互相配合互相制衡，司法獨立的符合地方行政區域特徵的政府管治架構。三是在特別行政區具體運作中，中央和特別行政區之間始終恪守分際，依照憲法和基本法辦事，保持行之有效的磋商和合作，中央不干預特別行政區高度自治的地方事務，特別行政區尊重和服從中央的權威，使得中央落實對澳門的依法管治和澳門特別行政區實行高度自治並行不悖地得以全面展開。

表1 澳門GDP增長和博彩毛收益增長的年度統計

年份	博彩毛收入 (百萬澳門元)	變動率(%)	本地生產總值 (百萬澳門元)	變動率(%)
1999	-	-	51,872	-
2000	-	-	53,938	3.98
2001	-	-	54,718	1.45
2002	23,496	-	58,826	7.51
2003	30,315	29.02	65,734	11.74
2004	43,511	43.53	84,920	29.19
2005	47,134	8.33	96,872	14.07
2006	57,521	22.04	118,338	22.16
2007	83,847	45.77	147,382	24.54
2008	109,826	30.98	167,760	13.83
2009	120,383	9.61	171,467	2.21
2010	189,588	57.49	225,051	31.25
2011	269,058	41.92	294,347	30.79
2012	305,235	13.45	343,818	16.81
2013	361,866	18.55	411,865	19.79
2014	352,714	-2.53	442,070	7.33
2015	231,811	-34.28	362,213	-18.06
2016	224,128	-3.31	362,356	0.04
2017	266,607	18.95	405,790	11.99
2018	303,879	13.98	440,316	8.51

資料來源：澳門統計暨普查局歷年統計年報

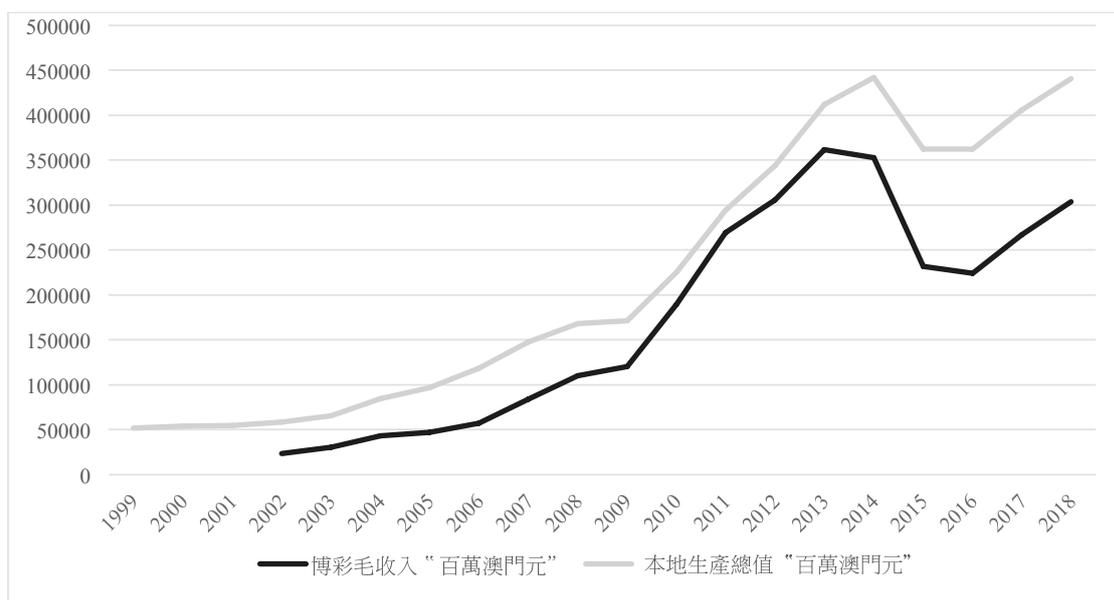


圖1 20年來澳門GDP和博彩毛收益增長的對照示意圖

資料來源：澳門統計暨普查局歷年統計年報

第三，在主流文化塑造和傳承上，澳門特別行政區堅定弘揚“愛國愛澳”的核心價值觀。澳門特別行政區建立於本地愛國力量長期存在並通過社團網絡覆蓋全社會的人稱“半個解放區”的基礎上，“人心回歸”和思想上的“去殖民化”任務完成得相對徹底。澳門特區政府在施政過程中，始終高揚愛國愛澳、薪火相傳的主旋律，敢於大張旗鼓地支持和推動愛國力量在中西文化薈萃、多元思想並舉中擔當主角，善於運用政府資源和行政權力開展愛國主義教育，有意識地助推廣大居民對國家民族認同與家鄉地域情懷的二元融合，如政府部門從學校教育入手，從青少年抓起，專門組織編寫有關澳門歷史和愛國主義通識教育的教科書和輔助讀物，宣導各大學普遍開設憲法和《澳門基本法》的必修課程，資助社團開展形式多樣的法律普及宣傳推介活動，很大程度上推動廣大市民對國家民族的認同和關注。在全社會共同努力下，澳門特別行政區適時完成維護國家安全法的立法工作，推動和組織各階層市民特別是青少年赴內地參加學習培訓、夏令營、參訪交流直至求學和工作，並針對澳門人在內地定居聚集的特點與相關鄰近地區合作提供福利和社區服務，引導市民積極參與內地的防災扶貧事務，全方位推動澳門居民與內地的交融和合作，同時對來自港台地區的威脅和挑戰始終保持適度防範。

第四，在國際國內影響和戰略定位上，澳門特別行政區努力提高在國家改革開放大局中的地位和功能。澳門主動擁抱國家“十二五”和“十三五”規劃將之納入整體發展願景中的現實，從“一中心、一平台、一基地”的戰略定位出發，從“國家所需、澳門所長”中發掘澳門經濟的增長點，積極配合國家所推行的“一帶一路”倡議和粵港澳大灣區戰略，有意識有步驟地推進產業結構的適度多元調整，依法將財政盈餘用於開拓科技創新和內地建設的投資，用資金去購買未來的機會，從內地現代化建設的高速成長中去尋找商機。努力發揮與葡語系國家和海外華僑的天然聯繫及特殊優

勢，繼續扮演溝通中外和示範港台的橋樑紐帶作用，設身處地、現身說法地強化宣傳“一國兩制”的優越性和可行性。此等觀念和情感也極大提升澳門特區政府和民眾的自信心和自豪感，促使其不斷增強珍惜和維護澳門良好局面的自覺性和責任意識。

表2 澳門20年來博彩稅收佔政府財政收入比率表

年份	博彩稅年度收入額 (百萬澳門元)	政府公共收入總額 (百萬澳門元)	博彩稅收佔比(%)
2000	5,647	15,339	36.82
2001	6,293	15,642	40.23
2002	7,766	15,227	51
2003	10,579	18,371	57.59
2004	15,237	23,864	63.85
2005	17,319	28,201	61.41
2006	20,748	37,189	55.79
2007	31,920	53,710	59.43
2008	43,208	62,259	69.4
2009	45,698	69,871	65.4
2010	68,776	88,488	77.72
2011	99,656	122,972	81.04
2012	113,378	144,995	78.19
2013	134,382	175,949	76.38
2014	136,710	161,861	84.46
2015	89,573	116,111	77.14
2016	84,375	110,502	76.36
2017	99,845	126,367	79.01
2018	113,512	141,313	80.33

資料來源：澳門統計暨普查局歷年統計年報

### 三、“一國兩制”在澳門成功實踐的評估和啟示

#### (一)澳門成功經驗來之不易

澳門20年來所獲得的成功經驗來之不易。澳門地域縱深小、人口規模少、受外來影響巨大，但澳門實踐“一國兩制”的特殊優勢和經驗值得重視。成功的經驗難能可貴，可資廣為推廣，而這來自綜合各方面因素的巨大合力。

一是中央的正確領導。“一國兩制”在澳門的實踐得到中央高度重視和悉心指導。中央在總結對台工作和對港工作正反兩方面經驗教訓的基礎上，根據澳門的具體情況完善《中葡聯合聲明》中方所表述的對澳門的基本方針政策，妥善制定針對澳門實際情況解決具體問題的澳門基本法規範，基本解決公務員本地化、法律本地化和中文官方地位等過渡期三大問題，為政權順利交接和“澳人治澳”、高度自治成功奠定規範上、組織上、政策上和制度上的基礎。中央政府針對澳門產業結構單一而形成的經濟風險，採取各種可行措施予以調節和紓解，並鑒於香港民主政治發展過程中出現的亂象，反其道而行之地給澳門以政策指導，防範可能出現的各種問題，得到澳門特區政府和各界的普遍擁護和信賴。

二是澳門特區政府和民眾的共同努力。澳門特區政府和廣大居民，從切身利益和現實條件出發，勵精圖治，奮發有為，穩妥實施博彩經營體制的適度開放改革，自覺履行《澳門基本法》規定的各項自治權力並接受中央的監督，腳踏實地、吃苦耐勞地用雙手建設美好家園，一方面真正做到“悶聲發大財”的低調沉穩，另一方面又在維護國家聲譽和政策貫徹實施上保持高調昂揚，從而達致澳門整體利益和國家根本利益的高度一致。

三是具備相對較好的外部環境。與香港和台灣的情況有所不同，澳門長期偏安一隅，葡萄牙管治的落後手法以及其影響世界能力的弱勢，導致影響澳門的外部因素遠遜於內地對澳門的重要影響，兩者不可同日而語。這使得澳門人心回歸的問題、國家認同問題、外籍和雙重國籍人士影響問題、土生葡人的社會功能問題都比較容易解決。而且，由於中央採取對港澳一體的政策，凡屬中央給予香港的政策，澳門也能夠同時享用，使得澳門這個小地方的迴旋餘地更大，給予港澳地區特殊權利和優遇在澳門惠及的社會面更為廣泛。

## （二）深層次內在風險存在

對澳門特別行政區高成本、高代價基礎上的高速度、高福利社會經濟格局中隱藏的深層次內在風險不可低估。

一是建立在博彩業高速發展基礎上的澳門特區政府和澳門社會超穩定結構具有兩面性，在帶來經濟社會穩定繁榮的同時也存在巨大的隱憂。首先，微型經濟體在市場經濟條件下通過競爭取得市場優勢，依賴單一產業生存、不搞“大而全”、“小而全”而搞專業化分工的生產模式，原本是正常且符合客觀規律的，但博彩業在澳門取得一業獨大的優勢，儘管有市場競爭奠定的產業優勢，而更大程度上是奠基於行政權力配置社會資源的特許獨家開賭的現行政策，一旦政策調整改變就會引發重大情勢變遷，這是帶根本性的問題，也是中央何以反覆強調推進產業結構適度多元的內在原因。其次，博彩業是利用人性貪婪而獲利的產業，是不產生新的物質財富而進行財富二次分配的產業，必定為博彩消費者群體帶來巨大的社會負擔。澳門賭業曾經由於內地採取隔絕政策而長期面向東亞國家和地區如日本、泰國、香港和台灣的市場，但內地開放居民赴澳旅遊後，無論是遊客來源地還是賭資輸出地都迅即調整為以內地為主，禍水內流導致內地為澳門博彩業的繁榮支付最大的代價，勢必對內地社會穩定和發展帶來相當程度的衝擊，這為中央政府採取宏觀調控手段規限澳門博彩業規模和負面影響提供了現實誘因。再次，澳門博彩行業的內部治理結構不盡完善，澳門特區政府對外資准入條件及對國計民生影響的安全審查程序、賭牌轉讓、賭廳承包、博彩借貸、博彩仲介人等經營活動等都缺乏有效的法律規制和監管，長此以往恐會衍生違法犯罪的溫床；博彩業及其輻射的酒店、零售和旅遊行業完全依賴外來旅客和資金引入生存和發展，這不可避免地在出現自身難以控制外來風險時張惶無所作為；圍繞中國周邊地區的境外賭場相繼開業，更加劇行業競爭，對澳門“博彩之都”地位構成一定的威脅和挑戰，不加重視也會帶來系統性風險。

二是博彩業的繁榮給澳門社會生態和未來長遠帶來亟待解決的影響。其一，澳門特區政府在一定程度上滿足於博彩業提供的豐厚財政支撐，缺乏經濟結構適度多元調整的主觀意願和客觀努力，缺乏高瞻遠矚的宏觀決策和積極進取的執行能力，辦事效率低下。許多政策耽誤在冗長的公眾諮詢和官僚程序過程中，許多項目長期延宕，財政資金浪費嚴重，如建造輕軌從擬議立項到目前建成的9.3公里，耗時近20年，工程概算從最初的42億澳門元到已經完成靜態投資142億澳門元，擬議中的項

目還需再撥預算超過500億澳門元，尚不能保證工期和封頂成本，無疑是個典型的“大白象”項目。其二，博彩業對於從業者乃至社會整體價值觀負面效應顯著。博彩業具有從業門檻低、收入回報高的特點，澳門特區政府還實行力保博彩荷官由本地人擔任的政策，都促使澳門居民的就業和教育價值觀產生扭曲。易就業、高收入、高福利的就業環境使一些青少年形成不思進取的心態，導致部分社會成員固守抗拒開放、限制競爭、利益封閉、奢靡享樂的思想和行為模式，創新意識和競爭力嚴重不足。其三，鑒於博彩業對澳門社會經濟生活和政治格局的舉足輕重的影響，博彩業的內在和外來風險很容易轉化為影響澳門繁榮穩定大局的政治和社會危機。誠如饒戈平教授所指出的那樣“如果有一天‘一國兩制’在澳門的實施出現重大風險，很可能不是出在政治發展上，而是出在博彩業經營上，或者說出在博彩業經營引發的政治問題上。從這個意義上說，要不要加強對博彩業的依法治理和監管，要不要調整博彩政策也是一個政治問題。”<sup>11</sup>

三是澳門居民對美好生活的嚮往與澳門社會財富分配所形成的利益格局之間有巨大落差。澳門雖然一方面呈現人均GDP水平、財政收入和支出水平、社會福利保障均居世界前列的驕人成績，但由於整體的經濟體量小、社會財富分配不合理、貧富分化嚴重等原因，另一方面又呈現豪華酒店林立的新區與普通居民聚居舊區的巨大反差，博彩業與其他中小企業從業者之間、本地僱員與外地僱員之間福利待遇和收入水平上的天壤之別，社會利益衝突也隨之突出。城市土地開發和舊城改造過程中出現的各種問題，公共交通管理系統的混亂，青年一代住房需求難以及時妥善滿足，政府管治中出現的低效無序，貪腐和推諉不作為等情況，隨時可能將日常生活中的社會矛盾演化成為信任危機，加之外來勢力的參與滲透，反對派人士的推波助瀾，潛在的深層次問題有可能以各種形式被引發，都迫切需要疏通和化解。

### （三）關於“澳門模式”提法的分析

“一國兩制”在澳門的成功實踐無疑非常值得全面肯定和認真總結，這不僅符合澳門特別行政區自身需要，也對國家客觀評估國家治理特殊地方的成就和經驗，有重要意義。但目前有議論概括出“一國兩制澳門模式”的提法，並冠之為“典範”、“榜樣”、“範例”等華麗辭藻來體現讚頌，這不啻為動了特殊心思、有所創意的說法。但是，筆者認為有值得商榷之處。根據《現代漢語辭典》的解釋，所謂模式，是指“某種事物的標準形式或使人可以照着做的標準樣式”<sup>12</sup>，模式是主體行為的一般方式，具有一般性、簡單性、重複性、結構性、穩定性、可操作性的特徵。<sup>13</sup>所謂典範，是指可以作為學習、仿效標準的人或事物；所謂榜樣，是指作為仿效的人或事例；所謂範例，是指可以作為典範的事例。<sup>14</sup>而“一國兩制”在澳門的實踐，雖然創下了值得總結宣傳學習推廣的經驗，但顯然還不具備標準典型的範式意義。

首先，“一國兩制”作為一種偉大構想在港澳兩地分別付諸實踐，並正在調研“台灣方案”。

<sup>11</sup> 引自《北大教授：澳賭業一枝獨秀衍生深層次矛盾不容忽視》，《澳門日報》2019年10月13日電子版，後變題為《澳借博彩法修訂 優化賭業政策》，《澳門日報》2019年10月15日，第A11版。

<sup>12</sup> 中國社會科學院語言研究所詞典編輯室：《現代漢語辭典》（第5版），北京：商務印書館，2008年，第961頁。

<sup>13</sup> 參見<https://baike.baidu.com/item/%E6%A8%A1%E5%BC%8F/700029>，2019年10月15日訪問。

<sup>14</sup> 參見中國社會科學院語言研究所詞典編輯室：《現代漢語辭典》（第5版），2008年，第303、41、382頁。

三地的具體條件不同，相互難以類比，形不成同類項，都僅構成各自的個案。在個案中有許多共通的地方，如“一國兩制”原則，單一制國家的結構形式，授權高度自治的基本概念，以至於港澳兩部基本法有相當多內容基本一致，具有共性且同屬共同的模式。個案中所存在的差異，如特別行政區政治體制中的個別制度，社會管理中的具體方法，落實基本法過程中的具體政策各有不同，並非結構性穩定性差異性的不同模式。“一國兩制”在澳門的實踐和“一國兩制”在香港的實踐以及對未來台灣的實踐，各自保有自身特色，相互之間具有借鑒性和參照價值，但每個個案對其他個案並不提供範式功能，既不構成模版，也不構成典範。

其次，“一國兩制”事業是中國特色社會主義的重要組成部分，是13項支撐起當代中國國家現代化治理體系的重要制度之一，其在港澳台三地的具體實踐分別構成這一偉大事業和制度體系的有機核心要素，缺一不可，而且不能簡單化的一分為三、割裂開來。三者的關係在國家主權治理的動態過程中，橫向呈現為各具特色實例訴說着各自動聽的故事，縱向則猶如正在演奏中的一部宏大敘事的交響樂，於台灣仿佛正拉響啟幕前的序曲，於香港已然進行着激越夢幻般的主題變奏，於澳門則上演着悠揚反覆的平板華章，整體上構成一部動聽的樂章。每個音符都不停變換着，每個樂章各自有獨立的表現，相互之間又有配合，在樂隊指揮的統一調動下共同組合出主旋律乃至整個交響樂的美妙音響。“一國兩制”在澳門的實踐和在香港、台灣的實踐，相互之間確實存在因地制宜的內容差異，更有各自的經驗和成就值得學習借鑒，但相互之間並不存在標識為示範或榜樣的特殊關係，我們可以用“一國兩制”澳門篇章、香港篇章來形容他們獨立成章的內容，分別敘說“一國兩制”澳門故事或香港故事，但很難說各自之間具備範本或範式功能。

第三，“一國兩制”在澳門的成功實踐是和前述的相關特殊事實因素和制度條件相聯繫的，顯然具有不可複製性，甚至於離開了中央政府的特定政策，其是否具備長久的持續性都惹人生疑。同時，澳門之所以具備必要性由國家單獨設立特別行政區，並專門規定相關的適用制度，是和中央希望其發揮牽制和平衡香港的特殊功能緊密聯繫的，而這樣的特殊功能屬於只可實做不可言說的範疇；而澳門依賴中央獨家特許營賭支撐經濟和社會大局的奧秘，中央又不情願或不齒於公開說。這使得澳門的經驗總結和模式特徵難以準確描述，加之澳門地方小、人口少，社會影響力也遠未達到構成模式付諸示範的規模。

#### **(四) 展望“一國兩制”澳門實踐的未來發展**

澳門特別行政區已安然度過弱冠之年，“一國兩制”在澳門的重大成就得到舉世公認，這為澳門在全面總結成功經驗、冷靜分析存在問題的基礎上奮力前行，奠定了堅實的基礎。有理由相信，在新任澳門特別行政區行政長官的施政綱領中，下述基本政策會得到充分體現：

一是始終堅定不移地按照憲法和基本法辦事，堅持“一國兩制”方針政策不動搖、不走樣、不變形。不忘初心，保持恆心，把維護國家主權、安全和發展利益與保持港澳長期繁榮穩定的宗旨目標有機結合，全面落實中央管治權和特別行政區自治權，按照基本法規範、中央引領的正確方向不斷探索，將“一國兩制”在澳門的實踐更加引向深入和寬廣的大道。

二是矢志不渝保持和傳承愛國愛澳的光榮傳統。努力探索愛國者執政團隊長期執掌權力而不陷入貪腐的道路，努力探索愛國社會力量參政督政的有效方式和途徑，努力實現公共權力代表民意的

最大化並接受廣大民眾的監督，努力實現在“一國兩制”條件下人民當家做主在更加符合公義的基礎上加以制度化完善。

三是高揚改革開放的旗幟，引導和推動澳門融入祖國發展大局。澳門特區政府和民眾都有必要破除博彩業獨家經營和既得利益結構帶來的思想窠臼，解放思想，打破封閉，倡行創新，鼓勵競爭。通過資金引進技術和人才，運用科技提高社會發展水平，切實在產業適度多元結構調整上真下功夫，務實有為地開創澳門繼續發展和繁榮的未來。

四是時刻保持居安思危、未雨綢繆、朝乾夕惕的精神狀態和有針對性解決困難的問題意識。要在成就面前不自滿、不卻步，在困難面前勇鬥勇闖，利用好澳門當前有利於發展的內外條件，抓住政府決策能力和服務管理能力低下、對博彩業有效監管不足、權力架構民意代表性不夠、重大行政缺失頻繁造成公帑浪費嚴重等問題逐個解決，務求盡快見成效。

五是注意提高和維護澳門對外交往的地位和聲譽。進一步逐步增大國際社會參與程度和話語權，增加“一國兩制”澳門故事和澳門篇章的說服力和含金量，以為國家提高治理能力和總結“一國兩制”成功經驗更好地現身說法。

### **參考文獻 Reference：**

澳門統計暨普查局：《統計年鑑》(1999-2018)。Statistics and Census Service of the Macao SAR Government, *Yearbook of Statistics (1999-2018)*.